

Uchwała nr 35/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 lutego 2019 r.

w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem części zarządzenia Burmistrza Miasta Lubań nr 246/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany w budżecie miasta na 2018 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 i 1629), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza niezgodność z prawem

części zarządzenia Burmistrza Miasta Lubań nr 246/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany w budżecie miasta na 2018 rok, dotyczącej przeniesienia środków z rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 3.195,24 zł na zwiększenie wydatków budżetu w dziale 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego”, paragrafie 8110 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” w związku z zakupem energii — wobec rozdysponowania rezerwy niezgodnie z przeznaczeniem, co stanowi istotne naruszenie art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Miasta Lubań nr 246/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany w budżecie miasta na 2018 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 29 stycznia 2019 roku.

Przedmiotowym zarządzeniem Burmistrz Miasta Lubań dokonał między innymi przeniesienia wydatków z rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 i 1560), zwanej dalej „u.z.k.”, w kwocie 3.195,24 zł na zwiększenie wydatków budżetu w dziale 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego”, paragrafie 8110 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”. W pkt 2 ppkt 5 lit. b uzasadnienia do przedmiotowego zarządzenia Burmistrz wyjaśnił: „w rozdziale 75818 w § 4810 dokonano rozwiązania rezerwy na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 3.195,24 zł na wniosek Skarbnika Miasta w związku ze zmianą wydatków jak w ust. 2 pkt 4) celem zabezpieczenia środków na odsetki od obligacji i kredytów — UM Lubań”.

Kolegium Izby dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowego zarządzenia stwierdziło, co następuje:

W art. 26 ust. 4 u.z.k. nałożony został na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek utworzenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Zarządzanie kryzysowe ustawodawca określił jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu

zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 u.z.k.). Ze względu na szczególny charakter działalności, środkiem finansowym przeznaczonym na realizację zarządzania kryzysowego nadano status rezerwy celowej obowiązkowej.

Zgodnie z art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. W art. 259 ust. 2 u.f.p. ustawodawca wprowadził odstępstwo od powyższej zasady, stanowiąc, że po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarząd może dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Przepis art. 259 ust. 2 u.f.p. może mieć jednak zastosowanie jedynie do rezerwy celowej fakultatywnej, o jakiej mowa w art. 222 ust. 2 u.f.p., nie dotyczy natomiast rezerwy celowej obowiązkowej, której obowiązek utworzenia wynika z przepisu prawa materialnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie definiowano pojęcie „zarządzania kryzysowego” i „sytuacji kryzysowej”. W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 176/15) Sąd wyjaśnia, że: „Ujmując rzecz ogólnie, »zarządzanie kryzysowe«, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do »przyjmowania kontroli« nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na »odtworzeniu infrastruktury« i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy. [...] Sytuacje zagrożenia, do których odnoszą się przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mogą wystąpić w sposób nagły i nieprzewidziany. Organ wykonawczy gminy w okresie całego roku budżetowego winien mieć zapewnione realne możliwości wykonania obowiązków nałożonych nań ustawą o zarządzaniu kryzysowym”.

W związku z powyższym Kolegium uznało, że wydatki na odsetki od obligacji i kredytów nie mieściły się w ramach ciężących na Burmistrzu zadań w sprawach zarządzania kryzysowego. Konieczność ich poniesienia nie była skutkiem nagłej i nieprzewidzianej sytuacji uzasadniającej uruchomienie środków z rezerwy na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Wobec utraty przez uchwałę budżetową mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2018 r., w związku z wyrażoną w art. 211 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych zasadą roczności budżetu, stwierdzenie nieważności badanego zarządzenia jest bezprzedmiotowe, gdyż wywołało ono już nieodwracalne skutki prawne i finansowe. W tej sytuacji, stosując — na podstawie odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym — odpowiednio art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stwierdzić wydanie go z naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Miasta Lubań przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus